

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

LILIANA SIFFREDI. Licenciada en Antropología. Universidad de Buenos Aires.

MARITA GONZÁLEZ. Licenciada en Ciencia Política. Universidad de Buenos Aires.

Ciclo Básico Común e Instituto de Investigaciones Económicas. CEPED – Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires.

La política económica aplicada en Argentina después de la crisis y caída definitiva del modelo agro-exportador, resumida en el concepto "Industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)", se prolongó, en sus aspectos esenciales, hasta mediados de los años '70. La característica distintiva de esta política fue el respeto a las exigencias derivadas del llamado "modelo de crecimiento hacia dentro", reservado a la producción local y con una significativa complementación de la acción del Estado. Este período permitió una ampliación y acumulación de derechos sociales que alcanzaron su expansión más plena en el denominado período del Estado de Bienestar. Éste construyó una ingeniería social que derivó en una situación de virtual empate entre los sectores del capital y el trabajo, encubriendo temporalmente la existencia de fuerzas subordinadas. Durante las últimas tres décadas del siglo XX, estos pilares sufrieron una gradual erosión, socavándose las bases de la convergencia establecida por un mercado laboral formal y protegido y una estrategia estatal de índole explícitamente "intervencionista".

Este trabajo intentará describir la relación existente en el período ISI entre régimen de acumulación y ciudadanía social así como interpretar la conformación de una nueva matriz de ciudadanía ante el desmantelamiento de la inserción social de los individuos a través del mercado de trabajo.

1. Introducción

Toda la historia del capitalismo, es una sucesión de procesos globalizadores destinados a la ampliación de mercados a escala planetaria, producto de la propia dinámica de este régimen de acumulación, el cual se caracteriza por superar vertiginosamente las barreras humanas de producción. Como afirma A. Ferrer, los dos elementos que caracterizan los diferentes estadios globalizadores de la economía capitalista son el aumento de la productividad del trabajo y la existencia de un verdadero orden económico mundial, y esto es así desde sus orígenes¹. En los últimos años hemos presenciando un nuevo embate globalizador que no ha resultado inocuo para un país periférico como Argentina: concentración de la riqueza, exclusión social, desigualdad, marginación, desempleo, precariedad laboral, son elementos constitutivos de este nuevo modelo económico neoliberal. Este trabajo intentará describir la relación existente en el período ISI entre régimen de acumulación y ciudadanía social así como interpretar la conformación de una nueva matriz de ciudadanía ante el desmantelamiento de la inserción social de los individuos a través del mercado de trabajo.

Resulta un lugar común afirmar que la evolución del capitalismo siempre estuvo asociado a la acentuación de las desigualdades, ya que es un elemento inherente al sistema de clases. Sin embargo, simultáneamente permitió una secuencia –aunque no lineal– de ampliación y acumulación de derechos civiles, políticos y sociales que alcanzaron su expansión más plena en el Estado de Bienestar Social (*Welfare State*). Es decir, las desigualdades intrínsecas lograron convivir con determinados avances en lo referente a la emancipación política y social del hombre. En tal sentido, T. H. Marshall plantea como hipótesis que la igualdad fundamental, expresada en los derechos formales de ciudadanía resulta compatible con las desigualdades de

¹ Aldo Ferrer, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, 1997, p. 12.

clase². La ventaja del análisis retrospectivo nos permite afirmar que en algunos procesos históricos esto fue posible, pero actualmente resulta necesario indagar sobre nuevas categorías analíticas para establecer alguna conclusión preliminar sobre esta problemática.

2. El régimen económico argentino (1945-1975)

La política económica aplicada en Argentina después de la crisis y caída definitiva del modelo agro-exportador, resumida en el concepto "Industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)", se prolongó, en sus aspectos esenciales, hasta la segunda mitad de los años '70. La característica distintiva de esta política fue el respeto a las exigencias derivadas del llamado "modelo de crecimiento hacia dentro", consistente en una industrialización basada en el mercado interno, reservado a la producción local mediante la protección arancelaria y con una significativa complementación de la acción del Estado.

La intervención del Estado en la economía tuvo lugar en dos planos: a) el de la provisión de recursos humanos adecuados y la acumulación, al encargarse de educación, salud y formación del capital requerido por la infraestructura económica y los bienes estratégicos (transporte, comunicaciones, energía y combustibles); b) el del mantenimiento de las condiciones necesarias para sostener una demanda agregada apta para la continuidad del modelo. Para esto se estructuró una intervención estatal en el sistema de precios y una política fiscal (especialmente del lado del gasto) que facilitaron una distribución de la renta funcional al modelo ISI.³

El carácter "cerrado" de este modelo gozaba de una cierta funcionalidad o adecuación a ese contexto internacional, quedando relegado respecto de los intereses que dominaban los intercambios internacionales. Y si bien no recibían los capitales de inversión directa de otrora, y que podrían haber contribuido a acrecentar la inversión bruta interna, tampoco, registraban presiones para la apertura de sus economías. Sin embargo, a medida que fueron transcurriendo los años, aparecería otro aspecto muy importante para el desenvolvimiento del modelo de sustitución de importaciones: la pérdida de dinamismo de la demanda de bienes primarios en los países centrales, los principales detentadores de capacidad de compra en los mercados mundiales. Este hecho, entre otros, se manifestaría en el deterioro de los términos del intercambio del comercio internacional para los productos primarios. Asimismo los países centrales se encontraban en condiciones para un nuevo impulso globalizador que permitiera liberar las potencialidades del incipiente paradigma productivo postfordista.

Paralelamente a los factores externos, el proceso sustitutivo argentino afrontaba en la década del '70 sus propios límites internos. En el plano económico un creciente déficit de la cuenta corriente del balance de pagos, debido a la creciente necesidad de importar insumos para la producción manufacturera, que conllevó a un "estrangulamiento" localizado en el sector externo de la economía. Es preciso remarcar que tal estrangulamiento tenía que ver tanto con la incapacidad de la industria⁴ para proveer las divisas necesarias para el crecimiento como con el lento aumento de la producción primaria, donde se encontraban las principales ventajas competitivas del país. Si bien todo esto impulsaba a avanzar en el proceso sustitutivo, se tropezaba con diversos escollos para lograrlo. Podemos enumerar entre ellos, la insuficiencia del tamaño del mercado interno, la limitación de las fuentes de financiamiento de la inversión

² Thomas Humphrey Marshall. Ciudadanía y clase social. Cambridge 1949.

³ Esta problemática ha sido desarrollada por las autoras en La vinculación entre Terciarización de la economía, precariedad e informalidad laboral. Un estudio de campo en Buenos Aires y Gran Buenos Aires. Ponencia presentada en XXIII CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA (ALAS) Guatemala, República de Guatemala. 29 de octubre al 2 de noviembre de 2001. Trabajo en colaboración con Halperin Weisburd, Leopoldo; Villadeamigo, José; Labiaguerre, Juan.

⁴ La incapacidad exportadora de la industria argentina tiene que ver, principalmente, con la relativamente baja productividad media del trabajo en este sector. También, se ha proporcionado una explicación alternativa: la influencia ejercida por el control extranjero de ciertas áreas de la industria nacional, el cual bloqueaba la posibilidad de acceder al mercado externo de productos manufacturados, debido a las limitaciones que le imponían las casas matrices a sus filiales radicadas en el país. E. Basualdo, "Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa", Cap. I, Pág. 42. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2000.

privada y la presunta aversión al riesgo del empresariado argentino. Éstos eran los factores que desalentaban las inversiones requeridas a fin de establecer la producción nacional de esos bienes.

Se debe prestar especial atención -a los propósitos de este trabajo- a la disputa por la renta nacional que estaba presente en el proceso inflacionario que acompañaba a la evolución económica argentina en los '70⁵. Uno de los elementos principales de dicha disputa por el ingreso era el papel desempeñado por los trabajadores y sus organizaciones en un contexto de pleno empleo. El fortalecimiento de las entidades de los trabajadores y la política del Estado, orientada por los comportamientos propios de una economía mixta, generaron una legislación laboral que favorecía la formación de sindicatos fuertes, el respeto por condiciones de trabajo bastante avanzadas, si se las compara con las vigentes en otros países subdesarrollados, y una capacidad no despreciable para encarar negociaciones exitosas con los empresarios. Como consecuencia de esa conjunción, los niveles de salarios, en términos medios eran altos, con capacidad de sustentación en un contexto de alza de precios.

Estas características fueron catalogadas, por parte del pensamiento económico ortodoxo, como extremadamente inconvenientes para el crecimiento del capital y la producción, razón por la cual, más tarde, a partir de 1976, cuando variaron las relaciones de fuerza en la sociedad argentina, serían puestas en la mira por las autoridades de la última dictadura militar y conllevaría a la adopción plena de la política neoliberal, en los años '90.

3. Ciudadanía Social y Estado Protector

Como ya se expresó, la ciudadanía es una construcción histórica, que encontró su mayor apogeo con el Estado de Bienestar, apuntalado desde el activo rol estatal. En ese modelo de Estado la inclusión se traducía en un tipo de ciudadanía regulada, en tanto se emparentaba con un sistema de estratificación ocupacional ligado a la amplia extensión de la formalidad laboral. En su concepción subyacía la idea de dotar a los ciudadanos de derechos sociales, garantizados por el Estado, y por tanto pasibles de reclamo -con expectativa razonable de cumplimiento-. Pretendía ser, por otro lado, base de un intento de fundar una democracia social y una redistribución más equitativa del producto socialmente generado.⁶

No obstante, resulta necesario destacar siguiendo la argumentación de W. Ansaldi⁶, que en el caso de Argentina, nunca se desarrolló un Estado de Bienestar Social en sentido estricto o conceptual, mas bien se logró instaurar un Estado Protector, donde la extensión de los derechos sociales convivió en algunos períodos con fuertes restricciones en el ejercicio de los derechos políticos y civiles.

Aún con estas precauciones iniciales se puede afirmar que en el período 1945-1975 en Argentina prevaleció una matriz sociopolítica que conjugaba ciudadanía social con la inserción de los individuos en el mercado de trabajo. El Estado de Bienestar, con sus peculiares características en este país, evaluado en términos de nexo entre el sistema político administrativo y las demandas de la población, desplegó un sistema de seguridad social, un mercado de trabajo fuertemente protegido y con niveles altos de formalidad en consonancia con la vigencia temporaria de una sociedad caracterizada como asalariada. Este modelo denominado "sociedad salarial" no solo alude a que la mayor parte de los trabajadores que la compone es asalariada, sino también a la existencia de un supuesto *pleno empleo*, lo cual responde a una configuración social tendiente a un proceso de progresiva homogeneización y, dentro de la misma, el propio asalariamiento constituiría el fundamento de una posición social dotada de mecanismos

⁵ La distribución funcional de la renta en 1970/73 indicaba que la retribución al trabajo (masa de salarios) era del 45,5% y al capital (beneficios brutos de explotación) del 54,5%. La tasa de inflación promedio en 1971/73 fue el 51,2% anual y en 1974 del 24,2%. Al cabo de este último, cuando tiene lugar el primer año y medio del Gobierno peronista, después del largo exilio del Gral. J.D. Perón, esa distribución llegaba cerca del "fifty-fifty". INDEC "Índices de precios al consumidor" y BCRA, "Producto e Ingreso de la Argentina", Vol. II, Cuadro N° 11, Pág. 71, 1975.

⁶ Ansaldi Waldo. Reivindicación del arte de navegar contra el viento. Alegato en favor de una ciudadanía incluyente y universal. En Revista Escenarios Alternativos. Número 4. Buenos Aires, 1998.

protectivos. Cabe aclarar que el Estado Protector no tuvo como objetivo suprimir los antagonismos clasistas, sino mitigar la potencialidad de eventuales conflictos, dilatando las fases cíclicas depresivas inherentes al propio capitalismo; por lo tanto, no se trató de un modelo transformador de la distribución de la riqueza, sino que representó meramente una concepción, específica, referida a determinados instrumentos utilizados en la política redistributiva de ingresos. Los derechos sociales comprendidos en esta matriz fueron: el derecho al trabajo, a la educación, a la cultura, a la salud, a la vivienda, a la jubilación, y a prestaciones varias en situaciones de excepción - accidente, incapacidad, pérdida de empleo-. En este sentido conceptual, los derechos económicos - ingreso- se combinaban con el derecho social al trabajo.

El Estado protector construyó una ingeniería social que derivó en una situación de virtual empate entre los sectores del capital y el trabajo, encubriendo temporalmente la existencia de fuerzas subordinadas. Durante las últimas tres décadas del siglo XX, estos pilares sufrieron una gradual erosión, socavándose las bases de la coyuntural convergencia establecida por el mercado laboral, que garantizaba cierto nivel de estabilidad y protección de los trabajadores, respecto de una estrategia estatal de índole explícitamente "intervencionista" en la esfera económica. Su crisis resulta entonces del desequilibrio operado a favor del capital, que despoja la idea de ciudadanía social y que reduce al individuo al papel de "consumidor".

4. El modelo económico neoliberal argentino

El régimen menemista introdujo, durante los años '90, un conjunto de medidas que modificaron varios aspectos fundamentales de la estructura económica del país. La transformación más profunda tuvo que ver con las funciones desempeñadas por el Estado modificando su incidencia en las relaciones de poder económico, al afectar el balance preexistente entre los sectores público y privado de la economía en los mercados de bienes. Así, el proceso de privatización se convirtió en uno de los elementos clave de dicha mutación. De este modo, se abandonaba una de las características distintivas del sistema económico argentino; su condición de economía mixta. Se pasó de un régimen económico con intervención significativa del Estado en la economía hacia otro, de carácter neoliberal.

Las razones proporcionadas para justificar el cambio, desde el punto de vista económico, fueron: 1) Aumentar la productividad media del trabajo en la economía; 2) Lograr la estabilidad de precios y un crecimiento sostenido de la producción per capita de mercancías y servicios; 3) Superar las dificultades crónicas de la balanza de pagos; 4) Constituir un mercado de capitales y permitir el libre acceso de las empresas argentinas a los mercados internacionales, tanto de bienes como financieros; 5) Restablecer el pleno funcionamiento del sistema de precios, para que éste cumpliera acabadamente con su función primordial: la asignación eficiente de los recursos productivos y la maximización de la utilidad en el plano del consumo⁷.

El aumento de la productividad media del trabajo se habría de conseguir excluyendo al Estado en la producción de bienes y, en una cierta medida, también, de la acumulación de capital. Otro elemento central consistía en la apertura de la economía, reduciendo los aranceles de importación y eliminando los impuestos a las exportaciones, los controles a los movimientos financieros y la intervención en el mercado de cambio. Asimismo este modelo propiciaba la remoción de las regulaciones existentes sobre algunas áreas de la producción y también, transfería al sector privado ciertas actividades cuya gestión económica no se basaba en el principio de la obtención del máximo beneficio. Por ejemplo, las actividades cooperativas, sistemas de retiros y pensiones de reparto administrados por entes públicos, servicios de salud establecidos sobre la base de aportes personales y contribuciones patronales, etc. En el caso particular de los salarios, debía lograrse la anulación de las normas que los fijaran indirectamente, como el principio de la contratación colectiva a través de sindicatos de segundo o tercer nivel. El modelo económico impuesto se enmarca en el perfil que prevalece para América Latina en el marco de la nueva globalización. Estos dos grandes "modelos dominantes" pueden ser

⁷ Villadeamigo, José. El Ajuste Magno. En Ciudadanos. Revista de Crítica Política y Propuesta. Buenos Aires, Invierno de 2001. Páginas 173 a 177.

sinetizados como: a) el de las industrias procesadoras de recursos naturales, en los países del Cono Sur de la región, y b) el de la "maquila" -electrónica y del vestuario- en México y varios países más pequeños de América Central⁸. De acuerdo con lo que establece Katz y Stumpo, dicho cambio en el patrón de especialización productiva y competitividad internacional se encuentra asociado a fenómenos de entrada y salida de firmas de y a los mercados, de absorción y expulsión ocupacional, de cambios en las "fuentes" de progreso tecnológico y, finalmente, de sustentabilidad de las cuentas externas de cada economía.

5. Ciudadanía Clientelar y Estado Mínimo

Si como afirma Waldo Ansaldi, el Estado protector encorsetó a la ciudadanía en la pasividad, predisponiendo a los individuos a esperar la asignación de recursos por parte del Estado -incluso a costa de cancelar la libertad de decisión y al precio de un clientelismo de la ciudadanía política-, la respuesta neoliberal de terminar con la *ciudadanía pasiva* esconde el avasallamiento de *toda* ciudadanía⁹. Ahora bien, este avasallamiento de la ciudadanía se manifiesta en un tiempo histórico democrático y donde la extensión de derechos sociales se expresó ampliamente en la legislación nacional. Cabe aclarar, que la definición y promulgación formal o legal de un derecho no lo transforma en sí mismo en una fuente de poder, ya que conforme algunas doctrinas jurídicas, un derecho no exigible no constituye una derecho pleno sino apenas una aspiración. Siguiendo a Capella, la noción de ciudadano es ambigua, define a la vez una fuente de poder y una legitimidad. El ciudadano está dotado de pretensiones legítimas -aún para el discurso político del capitalismo los derechos se muestran como expectativas legítimas ante todos, consagradas jurídicamente-. Esto facilita que los individuos insistan en la legitimidad de sus pretensiones. Violarlas o denegarlas, implica para el poder tener que recurrir a un estado de excepción. La noción de ciudadanía como fuente de poder es una cuestión de otra índole. Cada uno de los derechos ha sido arrancado al poder estatal. Como reverso, cada uno de los deberes que corresponden a los derechos de libertad le han sido impuestos al Estado, para ello las personas (pre-existentes a los ciudadanos) han tenido que juntar fuerzas, organizarse, los individuos, en suma, han tenido que reunir poder para cambiar la correlación de fuerzas existente¹⁰.

La democracia procedimental actual transita críticamente esta tensión de expresar con carácter de estatuto legítimo lo que como fuente de poder se niega sistemáticamente. La instancia que divide lo público y lo privado, circunscribe las relaciones mercantiles a lo privado y al ámbito de lo público como espacio privilegiado de las pugnas de valores no atravesados -por lo menos no abiertamente- por el lucro o la ganancia (reservada a la esfera de la producción capitalista).

Los ciudadanos no deciden ya las políticas que presiden sus vidas, ello es producto de decisiones en las que no cuentan ni pesan, adoptadas por poderes inasequibles que golpean como una fuerza de la naturaleza. Los ciudadanos votan pero sin determinar ningún programa de gobierno. El actual sistema de representación -de por sí concepto difuso ya que nunca la correspondencia entre el representante y el representado puede ser conocido molecularmente- se encuentra en el eje de la tormenta socavando la legitimación social del régimen político. El pasaje de la representación democrática a lo que Guillermo O'Donnell denominó democracia delegativa, no invocó un interrogante metafísico que atraviesa a toda nuestra sociedad: ¿qué es lo que se delega? ¿Potestades, derechos, poderes? Hoy el ciudadano argentino tiene fuertes sospechas de que es imposible delegar lo que no se tiene. El concepto de delegación se vuelve frágil cuando el poder lo ejercen actores fuera del juego político democrático, y particularmente, fuera de las propias fronteras nacionales. Existe una tesis extendida y ampliamente aceptada que el poder reside en el Mercado -tal es el deseo de la concepción neoliberal-, y que este

⁸ Katz, Jorge y Stumpo Giovanni. Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional. Documento Base del Área Temática: Producción tecnológica y competitividad internacional. Jornadas: hacia el Plan Ave Fénix. Facultad de Ciencias Económicas. 6y 7 de septiembre de 2001.

⁹ Ansaldi Waldo. *Reivindicación del arte de navegar contra el viento. Alegato en favor de una ciudadanía incluyente y universal*. En Revista Escenarios Alternativos. Número 4. Buenos Aires, 1998

¹⁰ Capella, Juan R. *Los ciudadanos siervos*, Editorial Trotta, Barcelona, 1993.

carece de legitimidad de origen y de ejercicio, como también de control (una cuestión central en toda sociedad democrática), y encuentra en la globalización, no el medio para afirmar una efectiva universalidad -en la línea de la mejor tradición de la modernidad, en su vertiente racional-liberadora- sino el mecanismo para diluir, burlar o eliminar, precisamente, cualesquier forma de control ciudadano democrático. Para los poderosos nuevos dueños del poder, el ideal de la globalización no es generar el *ciudadano universal*, ya reclamado por Kant, sino el *consumidor universal*¹¹.

Ese consumidor universal nos acerca al tema de los derechos de ciudadanía económica, que se expresaban en el Estado Protector a partir del ingreso. Como hemos observado a lo largo del presente estudio, el neoliberalismo ha reducido el número de individuos con posibilidad de reproducción social por la expulsión de extensos contingentes del mercado laboral y consecuentemente la caída de ingresos en las unidades domésticas. Este proceso de exclusión a la distribución de la renta, impide el acceso a la riqueza socialmente generada. Asimismo la exclusión tiene consecuencias en lo que refiere a la falta de incorporación de parte significativa de la población a la comunidad social y política; negando sistemáticamente los derechos de ciudadanía, como la igualdad ante la ley y las instituciones públicas. Esta fractura sociopolítica limita la constitución de una dimensión nacional, entendida como pertenencia de los individuos residentes en un territorio, subordinados a un mismo poder, a un orden simbólico, económico y político común. Sin embargo, el concepto de exclusión no debe soslayar que la utilización inadvertida del término *masa marginal* suele derivar en el menosprecio de la presencia efectiva de una serie compleja de mecanismos de integración y neutralización de los excedentes poblacionales, relacionados con procesos subordinados o secundarios de acumulación de capital.

El fundamento filosófico de esta concepción neoliberal como *consumidor universal* se puede rastrear en Von Hayek¹², que luego sería retomada por otros economistas como Milton Friedman y sus colegas de Chicago. Esta teoría sostiene que para mantener una sociedad libre sólo la parte del derecho que consiste en reglas de "justa conducta" (es decir esencialmente el derecho privado y penal) debería ser obligatoria para los ciudadanos e impuesta a todos. La traducción actual ultraliberal, es la que subraya la necesidad de una sociedad basada en la descentralización y la desregulación total de la actividad económica, que entiende, incluso, que la libertad individual no depende de la democracia política y que ser libre, es, por el contrario, no estar sujeto, salvo en el caso de los derechos señalados, a la injerencia del Estado. Esta escuela de pensamiento es de alguna forma la antecesora de Davos.

La ciudadanía pudo ser significativa para las personas mientras estas conservaban sus lazos comunitarios de tipo tradicional, y donde podían afirmar la legitimidad de sus necesidades y exigir derechos. Hoy los vínculos sociales se han disuelto y en consecuencia, siguiendo la definición de Capella, los ciudadanos se han vuelto "libremente siervos". Frente a esta nueva servidumbre, se suele afirmar -más como expresión de deseo que como realidad- que como contrapartida ha emergido una sociedad civil reforzada, capaz de construir un nuevo sujeto político para hacer frente al sujeto "globalizador" del mercado. Sin embargo, resulta necesario tomar precauciones sobre esta problemática. Una de ellas es el peligro siempre latente de que las acciones de la sociedad civil adopten posiciones corporativas y que sus demandas no logren recrearse en una acción acumulativa que satisfaga derechos puntuales y a la vez construya ciudadanía universal.

En lo referente a la retracción de la ciudadanía social, las políticas gubernamentales han dirigido sus acciones ejecutivas a paliar los efectos empobrecedores del sistema intrínsecamente excluyente. Así, la erosión de los cimientos del Estado Protector en la Argentina implicó la generalización de políticas sociales focalizadas y descentralizadas, desde los años '80, como propuesta de los organismos multilaterales de crédito internacional (BID, Banco Mundial) que vinieron a reemplazar a entidades internacionales tradicionales en la formulación, -y en algunos casos en el financiamiento- como la OMS, PNUD, UNICEF, etc.

Mientras el Estado Protector concentraba sus políticas en las causas de la pobreza (desempleo, ingresos muy bajos), es decir en la falta de integración al mercado, el Estado Mínimo neoliberal

¹¹ Ansaldi, Waldo. Op. cit.

¹² Von Hayek *La ruta de la servidumbre*, 1944.

concentra sus esfuerzos en los síntomas de la pobreza. Educación elemental, planes de salud primaria, precarios planes de subsidio al desempleo, reparto de alimentos en instituciones y/o en los hogares, se transformaron en las principales herramientas de las agencias gubernamentales. El nuevo paradigma emergente cuestiona y sustituye la idea del acceso universal y desecha también la función redistributiva del ingreso, que al margen del mercado, tenían las antiguas políticas sociales.

La cuestión social, así entendida, se resume en acciones sectoriales destinadas a erradicar la pobreza extrema, con lo cual, la propuesta de focalización se asimila a la idea de selectividad del gasto social. Tal vez por eso, este tipo de políticas sociales parciales no logran objetivos acumulativos, es decir, combatir la pobreza, construir ciudadanos y lograr la inclusión económica y social de los individuos. El asistencialismo propio de las políticas parcializadas, no resultan un elemento nuevo en las políticas públicas. Estaban presentes en el Estado de Bienestar, pero estas especificidades asistenciales cobraban un sentido distinto, en tanto constituían, con las limitaciones del caso, parte integrante de una política social de aspiraciones universalistas.

El abandono del valor de la universalidad y su sustitución por la selectividad resulta una reacción contra el propio concepto de ciudadanía social. En el ámbito de vigencia de las normas, la universalidad implica su validez y extensión para toda la comunidad mientras que, en la focalización, las normas sólo atañen a un grupo seleccionado. Las políticas universales bienestaristas eran capaces de ser reelaboradas y permitían la aparición de un sujeto político. Las nuevas políticas focalizadas al presentarse como demandas puntuales encapsuladas, impiden la aparición de un actor colectivo, se sustentan sobre valores que pone el énfasis en las diferencias de los grupos, crean sub-comunidades, normatizan lo diferente, y generan una dependencia prácticamente plena entre beneficiario y política pública.

En este tipo de políticas subyace la naturalización de las diferencias entre pobres y no pobres. Plantearlo como un dato natural significa transformarlo en inmutable. Bajo estas condiciones, la brecha se vuelve insalvable. Asimismo, el sujeto es considerado como objeto pasivo de las políticas públicas. Es en ese sentido que se objetiviza, de manera que el receptor pasivo de estas políticas queda transformado -en cierta medida- en mero engranaje de un juego clientelístico perverso que impide modificar la realidad.

En resumen: el régimen de acumulación neoliberal reemplazó la función estatal de "igualdad" por la de "equidad"; el concepto mercantil de "libertad" por el del "interés privado"; y la noción de "solidaridad" por la de "autogestión". Aparece así, una nueva lengua que justifica la asistencia a los más pobres a través de la noción de discriminación positiva, ampliando el asistencialismo a los sectores denominados "excluidos"; despojando al Estado de su función de garante de derechos, y dividiendo a la sociedad por su capacidad de pago y de acceso a los servicios propios del mercado.

6. Un nuevo paradigma de inserción ciudadana

El desarrollo previo intentó determinar la relación entre regímenes de organización social y los derechos de ciudadanía. Expresado en otros términos, se intentó abordar las estrategias institucionales de inserción social que acompañan, determinan y expresan el régimen de acumulación capitalista actual. La crisis a la que se asiste de este modelo de concentración de riqueza y exclusión ciudadana nos remite al interrogante sobre cuáles son las alternativas económicas que generen una organización social y política más justa y que a su vez permitan una competitividad internacional propios de este espacio mundial integrado. Nuestras conclusiones abordarán los diferentes mecanismos de inserción ciudadana que evalúan los especialistas en la problemáticas del mercado de trabajo.

Podríamos sintetizar que existen tres corrientes de pensamiento para encarar el problema de inserción social de los individuos.

La primera óptica reactualiza las concepciones básicas del Estado de Bienestar y asimila la inserción ciudadana a la problemática del empleo. En tal sentido estas políticas tienden a priorizar los subsidios al empleo a través de políticas activas que subsidien la oferta. Subyace en esta teoría un razonamiento neoclásico que considera que el desempleo se explica por el alto coste de la mano de obra. También se encuentran en este enfoque los que apelan a los subsidios a los salarios y

créditos fiscales y las políticas de "workfare". Esta última implica una doble obligación: por un lado la obligación por parte del Estado de colocar en el mercado de trabajo aquellos que se encuentran marginados de éste, y por el otro la obligación del desocupado de aceptar dicho empleo. También se sugieren en este sentido las políticas destinadas a reducir de los tiempos de trabajo. Este tipo de medidas tiene una doble limitación: de una parte, en un contexto de alto desempleo y precariedad laboral resulta muy difícil que este tipo de flexibilidad horaria no vaya acompañada de la caída de los salarios reales; por otra parte, la caída del salario real determina una tendencia abierta a la sobreocupación lo que ampliaría la brecha entre sobreocupados y desempleados. Sorteando estos obstáculos, también resulta conveniente dar cuenta de las limitaciones que imprime aplicar una política basada en el empleo en un contexto donde el trabajo –particularmente la relación salarial– se encuentra en proceso de reestructuración. En otras palabras, una mirada nostálgica del Estado Protector obstaculiza una lectura minuciosa del estadio actual de globalización capitalista.

Un segundo enfoque se orienta a la inserción ciudadana en forma independiente de su lugar en el proceso de acumulación. Bajo una concepción universalista sugiere que todo individuo es posible de tener asegurada su supervivencia mínima. En este sentido se encuentra la renta mínima ciudadana o ingreso ciudadano. Sin embargo existen diversas vertientes de acuerdo al rol que adopte el Estado. Mientras en el sistema denominado Ingreso mínimo de inserción, donde el aparato estatal subsidia a las personas no cubiertas por el seguro de desempleo, incluso acudiendo a veces a una contrapartida de "obligación de inserción", mientras que el ingreso ciudadano es un arreglo institucional que garantiza cierta forma de ingreso incondicional a los individuos. Si bien esta última fórmula avanza en materia de ciudadanía social al desvincular el ingreso del empleo, resulta de más difícil aplicación en países como el nuestro con pobres recursos, escasa capacidad tributaria por parte del Estado, y vulnerabilidad frente a la volatilidad de los capitales.

Una tercera vertiente analiza la inserción social a partir de lo que se ha consensuado en llamar *Economía Solidaria*. Se atribuye a esta óptica la generalización de las empresas de inserción, las redes de autoproducción e intercambio no monetario a nivel local, las empresas sociales y la economía de proximidad. Estos mecanismos se caracterizan por discernir entre empleo y actividad, así como de constituirse como formas de inserción de pequeña escala generando nuevos lazos sociales a través de la solidaridad expresada en los intercambios basados en la copresencia. En este sistema de economía alternativa subyace la resignificación de los lazos comunitarios tal como fuera expresado por los sociólogos clásicos. El interrogante que se cierne sobre este tipo de actividades es como se compatibiliza esta economía a escala local de carácter no monetario con una economía global basada aún en mecanismos capitalistas.¹³

Bibliografía

- Ansaldi Waldo. *Reivindicación del arte de navegar contra el viento. Alegato en favor de una ciudadanía incluyente y universal*. En Revista Escenarios Alternativos. Número 4. Buenos Aires, 1998.
- Basualdo, Eduardo. *"Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa"*, Cap. I, Pág. 42. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2000.
- Capella, Juan R. *Los ciudadanos siervos*, Editorial Trotta, Barcelona, 1993
- Castel, R., *Metamorfosis de la cuestión social*
- Ferrer, Aldo *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, 1997.
- Fleury, Sonia. *Política Social, exclusión y equidad en América Latina en los 90*. En Revista Nueva Sociedad. Número 156. 1998.
- Halperín Weisburd, Leopoldo; Villadeamigo, José; Labiaguerre, Juan; González, Marita; Siffredi, Liliana. La vinculación entre Terciarización de la economía, precariedad e informalidad laboral. Un estudio de campo en Buenos Aires y Gran Buenos Aires. XXIII CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN

¹³ Para un análisis pormenorizado de los tipos de inserción social ver Lo Vuolo, Rubén M. *Alternativas La economía como cuestión social*. Editorial Altamira. Buenos Aires, Abril 2001.

LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA (ALAS) Guatemala, República de Guatemala. 29 de octubre al 2 de noviembre de 2001.

- Katz, Jorge y Stumpo Giovanni. *Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional*. Documento Base del Área Temática: Producción tecnológica y competitividad internacional. Jornadas: hacia el Plan Ave • Fénix. Facultad de Ciencias Económicas. 6y 7 de septiembre de 2001.

- Katz, Jorge. *Apertura y Desregulación de la actividad productiva, cambio tecnológico y comportamiento del sistema innovativo nacional*. Tercer Taller Iberoamericano sobre Indicadores de Ciencia y Tecnología, celebrado en Chile, 1-3 de Octubre de 1997.

- Lo Vuolo, Rubén, *La casta del Saber convencional*, en Revista Ciudadanos. La Argentina como Problema. Año 2. Número 2. Verano, 2001. Buenos Aires.

- Lo Vuolo, Rubén M. *Alternativas La economía como cuestión social*. Editorial Altamira. Buenos Aires, Abril 2001.

- Marshall, Thomas Humphrey. *Ciudadanía y clase social*. Cambridge 1949.

- Salama, Pierre. *Las nuevas causas de la pobreza en América Latina*, en Revista Ciclos, año VIII, Vol.VIII, N° 16, 2do. semestre de 1998.

- Villadeamigo, José. *El Ajuste Magno*. En Ciudadanos. Revista de Critica Política y Propuesta. Buenos Aires, Invierno de 2001. Páginas 173 a 177.

- Vincent, Jean-Marie. *La desestabilización del trabajo*. En La política del trabajo. Revista Futuro Anterior, Número 35/36 Ediciones L'Harmattan (1996)